

PRIMERAS JORNADAS FRANCO-ESPAÑOLAS SOBRE LA PROTECCION DE LOS ESPACIOS NATURALES

(Bayona, días 23 y 24 de mayo de 1975)

Organizadas por el *Institut d'Etudes Juridiques et Economiques franco-espagnoles*, la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Pau y el Ayuntamiento de Bayona, han tenido lugar los días 23 y 24 de mayo de 1975, en la bonita ciudad vasco-francesa, las Primeras Jornadas Franco-Españolas sobre la Protección de los Espacios Naturales. Dichas Jornadas, consagradas específicamente en esta ocasión a los Parques nacionales de los Pirineos, se han organizado con el concurso de las Facultades de Derecho de San Sebastián y Zaragoza, la de Ciencias Económicas y Empresariales de Bilbao, el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (en adelante, ICONA) y la Administración Francesa de los Parques Nacionales, con inicial pretensión de mantener una serie de encuentros sobre tema tan actual como el de la protección de los espacios naturales.

Las Jornadas no han podido ser más fecundas en el plano de los deseables intercambios científicos con los países vecinos. Durante dos días de apretada agenda laboral, profesores universitarios y técnicos franceses y españoles han tenido la oportunidad de exponerse recíprocamente los problemas más destacables que se presentan en ambas vertientes pirenaicas a la hora de regular y ejecutar los planteamientos óptimos conducentes a la puesta en marcha de una decidida y eficaz política de protección del espacio natural. Por el momento, como ya ha quedado advertido, el intercambio se ha centrado en los *parques nacionales*, por la sencilla razón de que es ésta la denominación más genérica utilizable en los planteamientos legislativos de ambos países o, si se quiere, la única denominación que en la normativa francesa de la protección del espacio natural ha adquirido carta de naturaleza. Como bien se sabe, nuestra normativa conoce otros nominalismos —la reciente Ley de 2 de mayo de 1975 incluye, como luego diremos, hasta cuatro denominaciones distintas—, sin que ello afecte lo más mínimo al verdadero espíritu de la tendencia ordinamental española hacia la protección de los espacios que la naturaleza ha dotado especialmente.

El momento de celebración de estas Jornadas no ha podido ser más oportuno. Con la misma fecha han sido aprobadas en las Cortes Españolas dos recientes normas que directa e indirectamente inciden sobre el tema objeto de estudio y análisis comparado en el citado Congreso. La Ley 18/1975, de 2 de mayo, de reforma del régimen del suelo y

ordenación urbana, en efecto, afecta indirectamente a dicha temática cuando al regular los nuevos planes directores territoriales de coordinación, en su artículo octavo, párrafo c), establece, como determinaciones a contener en dichos planes, «las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico», y asimismo cuando en el artículo 69 bis se prescribe que «los espacios que por sus características, según el Plan General, deban ser objeto de una especial protección a los efectos de esta Ley, no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger». Por cierto—y dicho sea esto incidentalmente—, no deja de sorprender que, habiendo sido encomendado al Gobierno la realización de varios textos refundidos de la Ley del Suelo, no se haya aprovechado la magnífica ocasión que deparaba la simultánea promulgación de la Ley 15/1975, también de 2 de mayo, sobre los espacios naturales protegidos. Es esta última, en definitiva, la que incide de lleno sobre la temática objeto de estudio en las Jornadas comentadas y la que, junto a la normativa francesa al respecto, ha sido glosada por los respectivos ponentes de la delegación española.

Mr. GRENET, alcalde de Bayona, hizo el día 23 de mayo la presentación de las Jornadas, destacando la necesidad de armonizar el tratamiento jurídico y técnico de los dos países en lo que respecta a los espacios naturales protegibles, pero sobre todo, en el orden de la conservación de los parques nacionales del área pirenaica, no sólo por su evidente proximidad geográfica, sino por sus ineludibles concatenaciones económicas, ecológicas y jurídicas. A continuación, el doctor MODERNE, profesor de Derecho administrativo y vicedecano de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Pau—y magnífico anfitrión de las Jornadas—, introdujo el tema a tratar durante las sesiones, destacando la finalidad perseguida por la firma del acuerdo bilateral, que compromete a los organismos ya citados de ambos países y, en particular, por estas primeras Jornadas. Puso de relieve las amenazas que, por ambas vertientes pirenaicas, vienen sufriendo los parques naturales, esa incomparable riqueza del patrimonio natural, así como la necesidad de sensibilizar la opinión confrontando las experiencias de uno y otro país, tratando de poner coto a las agresiones injustificadas que los especuladores profesionales y las personas insensibles a la belleza natural—junto a la cómplice pasividad de ciertos organismos—están causando a la naturaleza. Destacó, sin embargo, que al lado de la protección de la naturaleza, en abstracto, hay otros problemas de extrema importancia y de compleja solución, como por ejemplo el del interés y situación de las Corporaciones locales que han de *soportar*, a despecho—en ocasiones— de su potenciamiento económico social, la acción protectora de la naturaleza en beneficio de la colectividad nacional. El problema es verdaderamente complejo y de-

licado y justifica, junto a la imprescindible acción protectora del patrimonio natural, la puesta en marcha de estos intercambios técnico-científicos.

II. La ponencia francesa, a cargo de los profesores CONSTANTIN (colaborador en el reciente libro de J. LAMARQUE sobre *Droit de la protection de la nature et de l' environnement*, LGDJ, París, 1973), BERRANGER (autor de una tesis doctoral todavía inédita sobre el tema) y BOURGUIGNAT, economista y profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Pau, se centró en los tres aspectos más destacables en el planteamiento jurídico y económico francés sobre los parques nacionales.

Mr. CONSTANTIN informó ampliamente acerca de los aspectos jurídico-administrativos que el tema de la protección de estos espacios ofrecía en el Ordenamiento francés. Puso de relieve la tremenda originalidad que dicha temática planteaba en el Derecho de su país, por lo que el sistema jurídico, aun perfectamente definido a nivel legislativo, se hallaba oscurecido en la praxis. En esa línea de divergencia entre la teoría y la práctica del derecho de los parques nacionales, planteó la necesidad de acercarse, en primer lugar, a las nociones clásicas del Derecho administrativo francés para, después, analizar la propia dinámica de la acción administrativa sobre estos parques.

Hizo alusión a un *arrêt* del *Conseil d'Etat*, de 11 de julio de 1971, que, en relación con la naturaleza jurídica de estos servicios, los consideraba como servicio público «de la *protection de la nature*», gestionado al modo clásico por un *établissement public*. Sabemos sobradamente lo que ello significa en el planteamiento jurídico francés, toda vez que estas calificación y gestión orgánica, poco importantes en sí mismas, suponen en el Derecho francés algo importante y, sobre todo, comportan unas consecuencias de régimen y explotación muy definidos. De una parte, la calificación de servicio público nos sitúa ante una empresa de interés general cuya gestión o explotación ha de ser realizada prescindiendo totalmente del interés financiero—renuncia, por la Administración pública, del afán de lucro—que pudiera significar el servicio. Las consecuencias concretas de estas calificación y gestión son, muy esquemáticamente, las siguientes:

- a) Los parques nacionales quedan sometidos al régimen de Derecho público;
- b) se benefician de las prerrogativas del Derecho público;
- c) la Administración pública está obligada a hacer respetar el interés general que dichos espacios suponen;
- d) la creación de un parque nacional sólo puede hacerse por las instancias nacionales—el Gobierno—, con el consiguiente control de éstas;
- e) las colectividades locales asumen un papel muy restringido en esta materia. Es más, sus competencias originarias quedan muy reducidas al crearse un parque nacional;

f) los parques nacionales son una manifestación del régimen de descentralización por servicios, con autonomía orgánica y funcional, aunque ello no significa independencia total, ya que las autoridades del *établissement public* son designadas por la Administración, sometidos a su control, etc.

Respecto a los problemas prácticos planteados en la propia dinamicidad de la acción administrativa, se refirió CONSTANTIN, en primer término, al procedimiento de creación de los parques nacionales. La Ley de 22 de julio de 1960 y el Decreto de 31 de octubre de 1961 que la reglamenta, reservan al Estado el poder de decisión para crear —jurídicamente, se entiende— el parque nacional. El procedimiento, en consecuencia, tiene carácter nacional, debiendo ser consultados los organismos y entidades públicos y privados, así como los particulares —a través de la práctica francesa de *l'enquête publique* (artículo 2.º de la Ley de 1960 ya citada)—, lo que, en opinión del ponente, comporta una excesiva duración del expediente y plantea abundantes problemas respecto de la confluencia de intereses en juego, no siempre, ni mucho menos, coincidentes. Es verdad que tal duración permite una reposada decisión, pero el largo plazo —a veces, cuatro o cinco años— a que se ve sometido el procedimiento levanta la sospecha de que, en dicho término, pueden cometerse numerosos atentados contra la integridad del espacio natural que se trata de proteger. Otro punto muy importante en esta materia es el de la clasificación y desclasificación del parque nacional, aspectos ambos absolutamente decisivos para la corrección procedimental. Puso de relieve Mr. CONSTANTIN que la clasificación de un espacio natural como *parque nacional* debe responder única y exclusivamente a la finalidad de protección de la naturaleza, excluyendo cualquier otra finalidad (turística, financiera, de desarrollo local, etc.), de modo que el juez administrativo puede controlar —siguiendo en este punto la reciente doctrina y jurisprudencia francesa sobre el tema (1)— la adecuación de la decisión al interés general perseguido con la declaración de parque nacional. En este orden de problemas, hizo alusión al *arrêt* del *Conseil d'Etat*, de 29 de junio de 1973, según el cual —y como medio de control del juez— se concluía que a partir de la terminación de la información pública, el expediente debe contener perfectamente delimitadas las sujeciones y vinculaciones que provoca el parque nacional, sin que puedan agravarse después por el Estado al declararse el espacio natural protegido. El tema, como se ve, es altamente sugestivo de cara al planteamiento jurídico español sobre los medios de control de las decisiones administrativas sometidas a la

(1) Como muestra, cfr. por todos, A. BERNARD: *Le contrôle, par le juge administratif de l'expropriation, de la proportionnalité de l'intérêt public en cause et des désavantages de l'opération*, en «L'Actualité juridique. Droit administratif», año 30 (1974), enero, pp. 34-43, y J. WALINE: *Le rôle du juge administratif dans la détermination de l'utilité publique justifiant l'expropriation*, en el vol. colectivo *Mélanges...* WALINE, tomo II, Paris, 1974, pp. 811-830.

fórmula previa de la información pública (urbanismo, centros y zonas turísticas, aguas, etc.).

Finalmente, el profesor CONSTANTIN hizo hincapié en la problemática suscitada por el funcionamiento orgánico del *establecimiento* que tiene a su cargo el parque nacional. Destacó, sobre todo, el sistema de composición del organismo gestor (ecologistas, usuarios, representantes ministeriales y de las colectividades locales y un director, funcionario estatal), sistema que, a su entender, no era el óptimo para la eficaz gestión del *establecimiento*, en primer lugar porque la representación de ecologistas y usuarios era muy débil y además poco realista, pero, en segundo lugar, porque las competencias del ente gestor se interferían, a menudo, con las de las Corporaciones locales, cuyo sustrato territorial coincidía con el del *Parque*. A nivel de textos legales, la interferencia estaba resuelta, pero lo importante era saber cómo se solucionaba en la realidad (2). El control de tutela ejercido por las autoridades del Estado (Ministerio de la Calidad de la Vida, del Interior, de Finanzas; e incluso, a veces, el primer ministro) podía suponer también cierto contrasentido, toda vez que el dirigente máximo del *establecimiento* representa al Estado y es, al tiempo, representante del organismo gestor. Se preguntaba CONSTANTIN, cuál de las dos vertientes iba a prevalecer en la gestión del servicio a su cargo.

Muy esquemáticamente, aludió después a los problemas más prácticos de la gestión y funcionamiento del *Parque*, destacando especialmente que éstos deben funcionar sin transferencia de la propiedad territorial que les sirve de base. Tanto por consideraciones financieras como políticas y, desde luego, jurídicas, los problemas planteados en esta vertiente son abundantes (responsabilidad por daños, etc.). Pero el verdadero problema se inscribe en el ámbito de la teleología perseguida por la Administración al crear un parque nacional. ¿Potenciación del turismo de consumo? ¿Revitalización de zonas rurales deprimidas y reducidas al *ghetto* económico y cultural en nombre del progreso? ¿Oxigenar a los ciudadanos o permitir a los agricultores que se humanicen? ¿Satisfacer el interés de los científicos? Son todos ellos interrogantes sobre los que la reflexión del jurista no puede ni debe sustraerse y a cuya más justa solución estamos convocados.

III. Mr. BERRANGER centró su ponencia en el análisis de las actividades privadas permisibles en los parques nacionales. Interesante temática ésta, puesto que de una eficaz o ineficaz regulación depende en buena medida el logro de las finalidades públicas perseguidas a través del espacio natural protegido. El ponente destacó las dificultades que planteaba distinguir entre reglamentación de las actividades públicas y de las actividades privadas, si se piensa sobre todo—insistiendo aquí en lo ya expuesto por CONSTANTIN—que no existe transfe-

(2) En el coloquio posterior, Mr. LEBRETON, manifestó que no se había producido un solo caso de enfrentamiento entre el director del Parque y el alcalde de la Corporación. Mr. LEBRETON es presidente de la Comisión Permanente del Parque de los Pirineos.

rencia de propiedades al establecimiento gestor del parque nacional. Al continuar en sus antiguos propietarios la mayor parte del espacio territorial protegido, las dificultades de limitar eficazmente sus derechos son obvias. De todos modos—señaló—la Ley CUADRO de 22 de julio de 1960 ofrece la posibilidad de reglamentar, por vía singular, las actividades privadas que pueden realizarse dentro del espacio natural protegido. Por esa razón (singularidad de las posibles limitaciones o reglamentaciones de la actividad privada), limitó su intervención al estudio de la reglamentación del Parque Nacional de los Pirineos, aprobada por Decreto de 23 de marzo de 1967.

En dicha reglamentación pueden distinguirse perfectamente cuestiones esenciales y cuestiones accesorias. La sistematización realizada a este respecto por el profesor BERRANGER es realmente ejemplar, hasta el punto de que resulta fácil sospechar que la singularidad del Parque Nacional de los Pirineos, en relación con las actividades privadas permisibles, va a convertirse en general para la hipótesis de nuevos espacios naturales protegidos. Entre lo esencial, aludió el ponente a los trabajos de puesta a punto (*aménagement*, en la terminología francesa) de carácter inmobiliario y territorial. Todos estos trabajos, en principio, resultaban prohibidos «en el caso de que con su ejecución se alterase el parque nacional». El problema se trasladaba así a lo que constituía una *alteración* del espacio natural protegido—por emplear la terminología española—, y ello porque la propia reglamentación permitía al director del *establecimiento* autorizar los trabajos u obras «susceptibles de modificar el estado o aspecto de los lugares del parque nacional», con lo que se hacía difícil diferenciar entre las alteraciones y las modificaciones, prohibidas y susceptibles de autorización, respectivamente. Ahora bien, las autorizaciones del director se hallaban también reglamentadas (instalación de equipos mecánicos, vías de comunicación, desviación de aguas, captura de aguas, edificios nuevos, refugios, etc.), con la salvedad importante de que se exigía para proceder a su autorización que estuviesen incluidas en un programa de *aménagement* del parque nacional, aprobado por los Ministerios de la Calidad de la Vida y Finanzas conjuntamente. Sólo la excepción de los trabajos de carácter urgente confirmaba la regla general precedente, bajo reserva de que fuesen compatibles, a juicio del director del parque, con el propio carácter del espacio natural.

Respecto a las actividades comerciales e industriales, el mismo principio de prohibición absoluta, con la salvedad de cierta explotación minera de espato flúor que existía antes de la creación del parque. Puso de relieve BERRANGER que si la caza se hallaba totalmente prohibida, sin excepciones, la pesca se encontraba sometida a los preceptos del Derecho común, sin que a este respecto se encontrase explicación jurídicamente válida, aunque quizá comprensible desde el punto de vista ecológico. Destacó también las limitaciones a la actividad turística (el «camping» permitido dentro de las prescripciones ordenadas por el director), a la permanencia de perros (salvo los perros pastor), a la

recogida de vegetales, a la circulación automóvil (previa reglamentación del director del parque) y a la circulación aérea (prohibida a menos de 1.000 metros de altitud), dentro todo ello de las que considera limitaciones esenciales a las actividades de índole privada.

Pasó a continuación revista a las limitaciones de carácter accesorio, incluyendo entre ellas a las actividades de índole pastoril y agrícolas o forestales, cuya reglamentación sí corresponde a las autoridades municipales, salvo en las llamadas *reservas interiores* del parque nacional.

Finalmente, BERRANGER aludió a los mecanismos jurídicos arbitrados para la salvaguardia de estas limitaciones. Por un lado, a las sanciones que, con excepción de las de caza (mucho más graves y sometidas a la legislación general de caza, para cuya legalidad y efectividad se declara el parque nacional como reserva de caza), constituyen *faltas* penales, cuyo techo máximo está situado en los dos meses de prisión ó 2.000 nuevos francos de multa. Por otro lado, se refirió a las indemnizaciones previstas como compensación a las limitaciones anteriormente descritas, centradas inicialmente en la limitación de disfrute (por la prohibición de caza, como ejemplo, se han pagado en el año 1975 2,10 nuevos francos por hectárea de propiedad particular) y en los perjuicios causados por la declaración de parque nacional o daños efectivos provocados por ciertos animales a los rebaños (desde 1968 a 1974 se han pagado, por este concepto, cerca de tres millones de nuevos francos a los propietarios de rebaños). En relación con este problema, dijo el ponente francés algo realmente importante. En ocasiones, los agricultores y pastores proceden al envenenamiento de los animales causantes del daño—sin esperar la indemnización prevista—, lo que evidencia la necesidad, junto a las reglamentaciones, de una auténtica mentalización de los afectados por la protección del espacio natural.

IV. El último de los ponentes franceses, Mr. BOURGUIGNAT, vicepresidente de la Universidad de Burdeos I y profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Pau, llevó a cabo un interesante análisis de las consecuencias económicas de la creación de los parques nacionales. Junto a su colaborador Mr. POINT, hizo una exposición magnífica de los problemas económicos que originaba la constitución de un parque nacional y, concretamente, del de los Pirineos, sobre cuya base habían procedido a analizar específicamente la *frecuentación* de tal espacio en relación con los costes de conservación y mantenimiento que representaba ese *bien ambiguo* (la calificación no podía ser más acertada desde la perspectiva económica, por las razones que explicitó muy ampliamente) que constituía un parque nacional. Se refirió a la naturaleza económica del parque, concluyendo que era más acertado hablar de derecho que de bien (derecho al acceso, derecho al uso, etc.), habida cuenta de los servicios que proporciona un parque nacional. En razón a esta especificidad, conviene analizar en profundidad los problemas derivados de la frecuentación del espacio

natural, en relación con la capacidad de frecuencia y la búsqueda del aceptable equilibrio entre las cargas que supone la creación del parque nacional, el equilibrio ecológico que se pretende mantener y, sobre todo, el beneficio que proporciona a las personas usuarias de las ventajas del espacio natural protegido. A tal fin, junto a sus colaboradores POINT y BORDES, había llevado a cabo una especie de muestreo sobre las personas afectadas por la creación del Parque Nacional de los Pirineos (3). El cuestionario incluía preguntas acerca de lo que debe ofrecer y rechazar un espacio natural protegido, preguntas y sus respuestas que debidamente interpretadas llevaban a la conclusión importante de que «las personas que se benefician del parque nacional han de contribuir al alivio de las cargas soportadas por quienes resultan perjudicados por ello». Otras importantes conclusiones al respecto (por ejemplo, la de que no es conveniente obligar a ciertos grupos de usuarios del parque a permanecer juntos—como ocurre, en Francia, con los vagones ferroviarios para fumadores y no fumadores—) fueron expuestas en las exposiciones de Mr. BORQUIGNAT y Mr. POINT.

V. Por parte española, la ponencia estuvo a cargo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Zaragoza; don Manuel AULLO URICH, director del ICONA, y don Juan ROCH CARULLA, subdirector general de Recursos Naturales Renovables del ICONA.

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, profundo conocedor de la temática propuesta en estas Jornadas (4), centró su exposición en los aspectos jurídico-administrativos de la creación y funcionamiento de los espacios naturales protegidos. Conviene advertir desde ahora—tal y como se insinúa al comienzo del comentario—que el planteamiento legislativo español difiere sensiblemente del francés. En este sentido, la ponencia española, magníficamente sistematizada por el profesor MARTÍN-RETORTILLO, ha tenido que hacer frente al novísimo planteamiento normativo que surge de la Ley de 2 de mayo de 1975 sobre los espacios naturales protegidos, norma que, con independencia de su novedad, presenta ciertas incógnitas importantes. Como ejemplo, vale la pena aludir—recogiendo la sugerencia de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO— a la disposición final primera, según la cual, en el plazo de un año el Gobierno debe proponer a las Cortes «las disposiciones precisas para incorporar al régimen que, de acuerdo con la presente Ley, corresponda los terrenos que gozan actualmente de la condición de parques nacionales, sitios naturales de interés nacional, monumentos naturales de interés nacional y parajes pintorescos».

(3) Se trata de la edición cyclostilada: *Analyse des attitudes d'usagers concernant les services susceptibles d'être offerts par un Parc National*, realizada por Georges BORDES y Patrick POINT, Burdeos, septiembre de 1974.

(4) Recientemente publicó en esta REVISTA un trabajo titulado: *Problemas jurídicos de la tutela del paisaje*. Véase el núm. 71, de 1973, pp. 423-442.

El profesor MARTÍN-RETORTILLO comenzó refiriéndose a las cuatro categorías establecidas por la nueva Ley: reservas integrales de interés científico (ya aludidas en la reforma del Reglamento de la Ley de Montes de 1916), parques nacionales (cuya denominación y regulación data de 1916), parajes naturales de interés nacional (englobando los sitios y monumentos de interés nacional introducidos por el Reglamento de 1917) y parques naturales (auténtica novedad de la reciente Ley 15/1975).

El primer problema planteado por el profesor español fue el de la competencia para la creación de estos espacios—otra vez hay que resaltar el sentido jurídico del término—protegidos. La primitiva Ley de 1916 atribuyó la competencia al Ministerio de Fomento, aunque luego el Reglamento de 1917 introdujo una notable variante con ocasión de la constitución de la Junta Central de Parques Nacionales, organismo que debía proponer al Gobierno la resolución que procediera. Resaltó, sin embargo, el profesor MARTÍN-RETORTILLO que en el ámbito de estas normas fueron creados los parques nacionales de Covadonga y Ordesa: el primero mediante Ley y el segundo por Decreto. Posteriormente, los criterios renovadores del período republicano incluyeron en el ámbito constitucional esta temática (artículo 45 de la Constitución Republicana de 1931), *legalizando* el trámite de declaración o creación de parque nacional—reservando, en suma, a las Cortes el poder de decisión—a través del Decreto de 1934, que aprobó el reglamento de la Comisaría de Parques Nacionales (art. 21), en tanto que bastaba una Orden ministerial (art. 34) para declarar un sitio o monumento de interés nacional. La Ley de Montes de 8 de junio de 1957 procedió a la *deslegalización* de nuevo y encomendó al Gobierno la competencia para la creación de estos espacios naturales. (Al amparo de esta normativa—Decreto de 1934 y Ley de 1957—se han creado, por ejemplo, los parques de Doñana, Tablas de Daimiel, Teide, Caldera de Tamburiente, Aigües Tortes y Lago de San Mauricio, y Timanfaya).

Al aludir a la Ley de 2 de mayo de 1975, en relación con la competencia para la creación de los espacios naturales protegidos, puso de relieve su falta de lógica, ya que, a despecho de lo previsto en el proyecto de Ley enviado a las Cortes (5), exige Ley de Cortes para la declaración de reservas integrales de interés científico, parques nacionales, y parajes naturales de interés nacional (arts. 2.º, 3.º y 4.º), y Decreto para la declaración de parques naturales. Pero si este problema es importante, por el tremendo desfase que supone de cara a los planteamientos de uniformidad y celeridad en el procedimiento de creación de estos espacios, no lo es menos el de procedimiento de tramitación previa a la declaración. En este sentido y sintetizando la completa exposición del ponente, conviene aludir a los siguientes problemas:

(5) El Proyecto preveía la necesidad de Ley para la declaración de Parque Nacional y Decreto para las demás categorías.

- a) ausencia de calificación de estas actividades sociales;
- b) duración del expediente (causa sorpresa que no hayan tomado severas medidas para impedir, interim se declara y constituye el espacio natural protegido, las agresiones a éste. Destacó Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO el ejemplo del valle de Añisclo);
- c) la intervención, en el procedimiento, de organismos de muy variada naturaleza: Comisión interministerial del Medio Ambiente, entes sindicales, Corporaciones locales, etc.;
- d) falta, en cambio, de referencia específica a la intervención de los administrados, por lo que, al no haberse dado relieve específico al trámite de información pública, habrá que acudir, todo lo más, a lo previsto en el artículo 87 de la Ley de Procedimiento Administrativo (que, como se sabe, faculta discrecionalmente a la Administración para llamar o no llamar a los administrados antes de la decisión);
- e) no se hace alusión tampoco a los propietarios y titulares de derechos afectados por la declaración de espacio natural protegido, y ello pese a los vínculos que sobre sus respectivas propiedades puede producir dicha declaración (6);
- f) por otra parte, al establecer la fórmula de recursos administrativos y contencioso-administrativos en esta materia, se utiliza una fórmula ambigua («unos y otros...») para la legitimación, lo que, habida cuenta de la variedad de organismos y entidades intervinientes, puede producir no pocos equívocos. (El profesor MARTÍN-RETORTILLO se refirió muy expresivamente a las Facultades Universitarias.) Pero lo más curioso de todo es que la declaración se lleva a cabo por Ley en tres de las cuatro categorías. ¿Es que va a poder impugnarse una Ley?—se preguntó el ponente—.

Junto a estos problemas derivados de la defectuosa redacción de la Ley 15/1975 surgen otros muchos originados por la sucesiva división orgánica del antiguo Ministerio de Fomento, y, en particular, del posible —y real— entrecruzamiento competencial entre Bellas Artes y la Administración forestal (7). Asimismo, destacó el pobre papel reservado a las Corporaciones locales, cuya Ley básica, pese a preverlo formalmente en su artículo 101, cede ante las prescripciones concretas de Leyes posteriores y específicas —como la presente—, reduciendo dicho artículo a su práctica inoperatividad.

Concluyó Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO la sugerente exposición refiriéndose al problema que para ciertas zonas rurales deprimidas supondrá el establecer nuevas cargas; nuevas cargas que pueden acabar con los pueblos. Como contrapeso de estas incidencias administrativas

(6) Se podía —dijo— haber pensado en el sistema de notificaciones personales a los propietarios y afectados, conforme a las exigencias del procedimiento administrativo general. En particular, no obstante, cfr. artículo 79, 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo en lo que sea aplicable.

(7) A estos efectos, citó como ejemplo jurisprudencial sobre el tema, la sentencia de 30 de septiembre de 1967, así como la referencia contenida en la disposición adicional de la reciente Ley de 2 de mayo de 1975.

—dijo—, sólo si los instrumentos formales (la Ley, el Decreto) están animados de democracia se podrá hablar de democracia en los espacios naturales protegidos. Y la cuestión es realmente importante, habida cuenta de los tremendos intereses en juego, en relación con estas materias.

VI. Don Manuel AULLÓ, director del ICONA, intervino para exponer ampliamente la cronología jurídica de la declaración de los ocho Parques nacionales existentes en España. Hizo interesantes alusiones a la caracterización internacional de los espacios naturales, partiendo de las reuniones del organismo delegado de la ONU para estas materias—La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)—en Argel y Nueva Delhi. Señaló las condiciones establecidas para la homologación internacional de un espacio natural de esta índole, y, en particular, la necesidad de un estatuto de protección general, unas magnitudes mínimas, una reglamentación de disfrute y turística, la cuestión de propiedad de los terrenos, la singularidad de la belleza natural a proteger, el rango jurídico de la disposición creadora, la organización administrativa *ad hoc*, etc., todas ellas exigencias indispensables para la mencionada homologación. Destacó también en su exposición el conjunto de limitaciones a la propiedad y uso de los parques españoles del área pirenaica (Ordesa y Aigües Tortes), limitaciones que van desde la prohibición general de pernoctar y cazar o talar árboles y cortar flores hasta la prohibición de aprovechamientos de tipo industrial y comercial (excepto un Restaurante y una pequeña residencia del Ministerio de Agricultura), pasando por la mayor tolerancia en la pesca. En compensación a estas limitaciones, no se han establecido indemnizaciones hasta el momento (8), lo que, desde la perspectiva jurídica, resulta ampliamente discutible por razones que no hace al caso comentar.

Analizó después dos cuestiones que parecen muy interesantes para la eficaz puesta en marcha de las enseñanzas extraídas de estas Jornadas. La necesidad de una política coordinada sobre parques nacionales (a tal efecto se han logrado ciertos acuerdos con USA en octubre de 1974, de los que podría destacarse el problema de la información científica básica y necesaria en estos espacios, así como la existencia y consiguiente tratamiento similar de los llamados *parques gemelos* en uno y otro país: flora y fauna semejantes, etc.), y muy especialmente las previsiones sobre *parques nacionales yuxtapuestos*, resaltando en este punto cómo nuestro viejo Reglamento de 1917 ya contemplaba la posibilidad de constituir parques internacionales. Hizo especial hincapié en el ejemplo de los Pirineos (Occidentales franceses y Ordesa), sobre los que ya existía en tramitación un proyecto de regulación conjunta, proyecto sobre el que existían más de 6.700 comu-

(8) El conservador del Parque Nacional de Ordesa, señor Pascual García, dijo después en el debate que, este año, se habían pagado 80.000 pesetas de indemnización a los dueños de rebaños por los perjuicios causados por los osos.

nicaciones en la información pública abierta al efecto, todas ellas positivas, excepto cuatro que prefería silenciar su origen.

VII. El último de los ponentes españoles fue don Juan Roch, subdirector general de Recursos renovables del ICONA, quien expuso la problemática económica derivada de la creación y funcionamiento de los Parques nacionales y demás espacios naturales protegidos. Destacó que el objetivo fundamental, desde la perspectiva económica, podía radicar en el potenciamiento y desarrollo de ciertas zonas rurales, a las que los beneficios de zonas circundantes al parque podían compensar ampliamente de las cargas del parque. Desde 1960, sobre todo, se pudo precisar que dichos beneficios podían ser considerables en función de las contribuciones aportadas por los visitantes que, consumiendo muy escasamente el bien en términos económicos, financiaban el funcionamiento del espacio natural protegido.

El señor Roch aportó unas interesantes cifras sobre la extensión territorial de los espacios naturales españoles —aproximadamente 90.000 hectáreas para parques nacionales y 21.000 para Sitios y Monumentos de interés nacional— y, en particular, resaltó la impresionante cifra de visitantes al Parque Nacional de Ordesa durante el año 1973: 77.480 automóviles y 743 autobuses, con un total aproximado de 400.000 personas. Estas cifras (9) hacían pensar en el crecimiento de la demanda y las consecuencias que para la Hacienda pública se derivan, y que son ya insoslayables. Pero además hizo un especial hincapié en una cuestión que no deja de producir abundantes reflexiones para los juristas —como así se demostró en las discusiones posteriores—, centrada precisamente en el binomio permitir entrada indiscriminada o limitarla. Si lo primero, el espacio natural, quedaba seriamente amenazado de destrucción; si lo segundo, se pierden los necesarios ingresos para la financiación del parque nacional. Ello puede provocar graves consecuencias de cara a la gestión eficaz del espacio natural protegido, y desde luego, pone en cuestión la escasa atención jurídico-pública que se ha dispensado hasta el momento a los parques y sitios naturales.

VIII. Como colofón a estas interesantísimas Jornadas, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA realizó una síntesis brillante y esclarecedora respecto de las ponencias francesa y española, así como de los debates que ambas habían suscitado.

En primer término destacó la necesidad de coordinar las respectivas políticas nacionales, a más de incrementar esa tenue correspondencia entre las técnicas utilizadas a uno y otro lado de la frontera pirenaica. La figura del Parque internacional no debía, por ello, echarse en saco roto. Hizo alusión también a nuestra Ley 15/1975, de la que destacó especialmente que había empeorado el Proyecto presentado

(9) Lamentablemente, no se hizo una sola alusión al presupuesto cifrado para el mantenimiento del Parque de Ordesa. Oficiosamente he sabido que dicho presupuesto es solamente de un millón de pesetas, lo que contrasta con las cifras aludidas por don Juan Roch.

a las Cortes por el ICONA y el Ministerio de Agricultura (sobre todo por la desaparición en la Ley aprobada del artículo 7.º del Proyecto que se refería a la *zona de influencia* o *zona de preparque*, necesaria para la salvaguardia del espacio natural protegido).

En segundo término, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA analizó los aspectos más descolantes de las Jornadas, especialmente a través del examen y comentario de las coincidencias y divergencias en los planteamientos jurídicos y económicos de ambos países.

A) Respecto al sistema de *creación* de los espacios naturales protegidos, señaló que, contra lo previsto en nuestra Ley, la declaración de parque o espacio natural no debía ser reservada a la Ley formal, debiendo en todo caso potenciar la fórmula de la información pública previa en la que participen, aparte de quienes tengan interés en ello, las poblaciones asentadas dentro del territorio del parque. Destacó también la conveniencia de distinguir una pluralidad de regímenes distintos en estos espacios protegidos, frente a la uniformidad francesa, a través de la cual se contemplan las posibilidades de utilización y disfrute en función de las características del espacio natural a proteger.

B) Otra cuestión interesante era la de la extensión del parque, en la que la fórmula francesa de la zona de influencia o preparque era muy feliz. La situación española, como ya ha quedado dicho, es radicalmente distinta, al haber desaparecido de la Ley aprobada las previsiones del Proyecto de Ley al respecto.

C) Respecto a la fórmula de gestión del parque nacional, se inclinó decididamente por la fórmula francesa del *établissement public* singular, pero sobre todo utilizando fórmulas consorciales con las Diputaciones afectadas (10).

D) En el tema de las limitaciones a la propiedad, como consecuencia de la declaración de espacio natural protegido, criticó severamente el absurdo artículo primero de la Ley 15/1975, que declaraba *compatibles* los usos privados y públicos en el parque nacional. El tema —dijo— merece ser estudiado con toda la atención, teniendo en cuenta, sobre todo, el sistema de indemnizaciones arbitradas como compensación de los límites establecidos. Insinuó que dichas indemnizaciones se estaban pagando indebidamente a tenor de lo previsto en el artículo 14 de la Ley de 2 de mayo de 1975.

E) Finalmente, dentro del tema económico destacó la necesidad de lograr un equilibrio del ecosistema y de los gastos financieros de mantenimiento y conservación del espacio natural protegido.

(10) El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA hizo alusión aquí a que el propio nombre de Parque *Nacional* dificulta la utilización de fórmulas descentralizadoras, destacando cómo dicha denominación, calcada de los USA, tiene allí sentido al estar constituidos como Estado Federal y ser los Parques de la Federación y no de los Estados miembros.

Tras la intervención del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, se declararon clausuradas estas interesantes Jornadas sobre los espacios naturales protegidos. Es de esperar que los fecundos resultados obtenidos, a nivel de discusión, en el intercambio científico plasmen en realidades concretas a la hora de proteger la naturaleza, que, como se dijo en algún momento de la discusión, es la misma esencia de la vida humana. El artificio urbanístico, dígase lo que se diga, debe tomar muy buena nota de las sugerencias y reflexiones que se han hecho en voz alta en este Congreso.

José BERMEJO VERA

Profesor adjunto de Derecho administrativo
en la Universidad de Zaragoza